Avaliação e alocação de recursos no ensino superior federal

Pedro Lincoln Mattos

Universidade Federal de Pernambuco

Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior

AVALIAÇÃO E ALOCAÇÃO DE RECURSOS NO ENSINO SUPERIOR FEDERAL[*]

Pedro Lincoln Mattos[**]

Este texto dá ao tema uma abordagem bem específica, um significado restrito que é preciso de entrada esclarecer. "Avaliação" entender-se-á como avaliação de desempenho, avaliação dos resultados da atividade da instituição universitária para fins de alocação de recursos a ela. Deixa-se, portanto, o contexto mais amplo de uma avaliação da universidade com finalidades múltiplas e mesmo indefinidas para se entrar no contexto mais estreito e específico do processo decisório de alocação de recursos, situações de pressão por aplicações alternativas ao ensino superior ou a esta ou aquela atividade universitária, e, enfim, um contexto muito mais exigente por se tratar de recursos públicos escassos.

A "situação-background" a que o texto se refere constantemente e que se supõe desejável é a de que deve haver uma estreita relação entre avaliação de resultados ou desempenho e alocação de recursos. Seria lamentável que instituições com evidente baixo desempenho tivessem um financiamento privilegiado. Falar-se-á, portanto, freqüentemente, de vinculação "alocação-avaliação de desempenho." Além disso, supõe-se a situação de responsabilidade de governo, em seu encargo específico de alocar recursos públicos.

1. Três questões relevantes sobre a relação avaliação-alocação de recursos

1.1. Da avaliação para a alocação, como reduzir os riscos?

Seria possível descrever nossa experiência de avaliação de desempenho para fins de alocação de recursos em duas grandes práticas. Avalia-se "um Projeto," estudando-lhe a

---

[*]*Professor do Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal de Pernambuco.

consistência, a relevância, os benefícios esperados (freqüentemente em relação aos custos), a viabilidade, e se alocam recursos a ele. Supõe-se que o desempenho será bom. Em uma segunda linha de experiência, não se trabalha com projetos, mas simplesmente com o desempenho anterior da instituição; examinam-se-lhe os indicadores gerais de atividade e de produção, às vezes comparam-se tais dados com os de outras instituições envolvidas no mesmo rateio ou apenas tomadas como referência, e alocam-se os recursos. Supõe-se que o desempenho continuará bom ou ruim, *tal como vem sendo*.

Os riscos de erro no financiamento (já que sempre se dará o dinheiro antes) são altos no primeiro caso porque as condições reais da execução costumam ser muito diversas das que o projeto supõe, ou as informações nele usadas são muito limitadas. A descontinuidade administrativa ou mudanças nas condições ambientais reduzem bastante, por outro lado, as chances positivas no segundo caso. Acresce o fato de que se está trabalhando com *indicadores*, e, portanto, a certa distância dos resultados reais da atividade universitária, algo essencialmente qualitativo.

Temos pouca experiência da única maneira de fugir a estas dificuldades que é a de fracionar no tempo a percepção do desempenho e a conseqüente alocação de recursos. *É preciso investir no acompanhamento do projeto, ou reduzir as atividades permanentes a programas e metas no tempo, condicionando a transferência de recursos aos resultados parciais.*

1.2. Como otimizar a "carga política" da alocação de recursos?

A despeito do postulado da otimização técnica trazida pela avaliação de desempenho à alocação de recursos, esta é essencialmente uma decisão política! Em dois sentidos: primeiro, porque ela pode se dar puramente com base em prioridades definidas pela vontade política, independentemente do desempenho demonstrado. Todo investimento pioneiro passa por esta

situação. Também não são improváveis as situações de prioridade definida para regiões onde uma universidade de fraco desempenho se situa, para áreas de pesquisa ou ensino consideradas necessárias ao desenvolvimento ou ligados a outro objetivo prioritário, mesmo que o grupo responsável por tais atividades ainda tenha muito pouco a apresentar. Em tais casos o a alocação de recursos tende a ser desproporcional à avaliação de desempenho.

Segundo, porque o momento da decisão de alocar recursos é uma situação política. Pesam mais na decisão os fatores "quem aloca," "a quem aloca," ou sejam, as dependências entre ambos, dadas as posições relativas de poder, a credibilidade e os vínculos pessoais. É freqüente, então, quebrar-se a relação ideal avaliação-alocação, ou ser ela simplesmente burlada (evitando-se a avaliação ou falseando-se as informações de base).

Sendo inevitável e natural a dimensão política da decisão, *a questão está em otimizá-la*, quem sabe até modificando a abordagem definida para este trabalho; pois a avaliação de desempenho será *um elemento a mais* na otimização da decisão de alocar recursos, revendo-se, assim, a simplicidade inicial da relação transitiva avaliação-alocação. Toda alocação de recursos tem que ser precedida, portanto, de uma análise de contexto político a fim de definir-se o peso possível e a posição real da avaliação de desempenho, lembrando-se que o fator político nunca será totalmente previsível ou redutível a qualquer tipo de modelo, fosse mesmo para fins de legitimação.

1.3. Como viabilizar a relação alocação-avaliação?

Posta a este nível a chamada "desejável relação" entre avaliação de desempenho e alocação de recursos a preocupação maior será a de *gerar condições políticas e administrativas* que a tornem *viável*. Isso implica em um novo horizonte de desenvolvimento do tema e traz ao centro da discussão a questão do status jurídico-administrativo da universidade pública, ou seja, de sua inserção na estrutura organizacional do Governo. A

mesma preocupação com a viabilidade da avaliação de desempenho no processo de alocação de recursos será exatamente o enfoque do presente trabalho ao estudar adiante a experiência do Governo Federal na alocação de recursos a suas universidades.

1.4. Enunciando uma "posição final"...

O item acima declarou o enfoque específico deste trabalho. Poder-se-ia agora tornar seu desenvolvimento mais elucidativo invertendo-lhe a seqüência natural e se enunciando desde já uma espécie de "posição final," ou conclusão prática do autor a respeito do tema. Dir-se-ia pois que:

> "Na situação atual, a avaliação de desempenho das instituições públicas de ensino superior pode ser mais útil e eficaz enquanto informação de conhecimento público que influi no comportamento e na cultura das comunidades universitárias e grupos a elas ligados, com benéficas repercussões sobre a melhoria deste mesmo desempenho, do que enquanto pretende conduzir o processo decisório de alocação de recursos àquelas instituições. Isto por causa do atual status jurídico-administrativo das universidades públicas. A importância, contudo, da vinculação entre alocação de recursos e avaliação de desempenho deve conduzir o debate para as condições políticas e administrativas adequadas para maximizar esta vinculação e, portanto, dar mais sentido à avaliação."

2. Uma revisão da experiência do governo federal

2.1. A estrutura de alocação de recursos nas Instituições Federais de Ensino Superior (ifes)

2.1.1. Falta um "ponto de observação" para o sistema!

Em ponto algum da organização governamental brasileira vêm a encontrar-se os diversos canais de financiamento -- e potencialmente de avaliação -- do sistema de instituições federais de ensino superior. Um encontro de informações e uma avaliação do conjunto por alguma instância seria algo desejável. Diversos órgãos e agências federais decidem isoladamente a transferência de recursos para as IFES. E mais: na estrutura da decisão, há uma dicotomia fatal entre a alocação de recursos por programas e aquela por elemento de gasto, porque a alocação de recursos para Pessoal, relativamente una, e a alocação de recursos para as demais despesas ("outras despesas correntes e de capital," *OCC*), fragmentada entre vários órgãos e agências, são feitas de maneira independente.

Só *a posteriori*, a Secretaria de Orçamento e Finanças da Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SOF/SEPLAN), que decide a alocação de recursos ordinários do Tesouro para o MEC, obtém a composição da totalidade das fontes do Tesouro, ao consolidar os orçamentos de cada uma e de todas as unidades orçamentárias, não mais ao nível de programação e alocação de fontes. No Ministério da Educação (MEC), a Secretaria de Educação Superior (SESU), que é o órgão responsável pela política de ensino superior e pela chamada "supervisão ministerial específica" sobre as universidades, revê os orçamentos de manutenção básica e ensino de graduação apresentados pelas IFES, toma conhecimento de outros programas mantidos por outras agências (especialmente as de pesquisa e pós-graduação), mas, de fato, decide apenas pela alocação de uma fração inferior a 10% dos recursos, aqueles para OCC. A Secretaria Geral do Ministério (SG/MEC), como órgão de coordenação do sistema de planejamento e orçamento a nível ministerial, toma as decisões de alocação dos recursos entre as grandes áreas e programas do Ministério, verifica o cumprimento das normas federais que regem a programação da despesa, especialmente a de pessoal, mas, de fato, no que diz respeito às IFES, só aloca uma parcela diminuta de recursos (em projetos especiais).

O quadro e os parágrafos seguintes explicam e completam o que se acaba de dizer, mas registre-se desde já a dificuldade que tal situação acarreta para a definição de critérios gerais de alocação de recursos e, portanto, a eliminação de espaços para uma indispensável avaliação compreensiva do desempenho das universidades, sem prejuízo da avaliação múltipla e diversificada do desempenho de cada instituição por diferentes agências financiadoras.

Perfil da Alocação de Recursos do Tesouro nas IFES

	Cz$ bilhões	%
Pessoal	658,0	89,7
OCC – Distribuição Geral (SESU)	35,6*	4,9
OCC – Residência médica (SESU)	4,5	0,6
OCC – PASEP	0,8	0,1
OCC – Especiais (SESU, SG, FNDE)	22,8	3,1
OCC/PESSOAL – CAPES	11,3**	1,6
Total	**733,0**	**100**

Fonte: SESU e SG/MEC. O quadro não inclui as transferências do INAMPS para hospitais universitários.
* Deste número, estão excluídos Cz$ 13,1 bilhões referentes a "Despesas de Exercícios Anteriores" com Pessoal. Note-se que este tipo de despesa, bem como a Residência Médica e o PASEP (complementando a receita própria de algumas IFES) não são despesas comuns de OCC como as computadas separadamente.
** Dado sujeito a alteração (à época da coleta).

2.1.2. Pessoal, "um caso à parte."

Entre as observações sugeridas pelos números acima, uma merece especial destaque, a relativa aos recursos destinados a despesas com pessoal. Não se trata de ressaltar a excepcional proporção alcançada por este item, em si, mas de sublinhar o que isso representa se considerarmos que tal volume de recursos, pela sistemática atual, tem alocação "imune" a qualquer tipo de avaliação direta. É o que os parágrafos a seguir procuram mostrar.

Na verdade, dadas as condições de estabilidade do servidor público no cargo, irredutibilidade de vantagens e direitos, plano unificado de cargos, salários e carreira, que são as condições pelas quais se rege o sistema de administração de pessoal, as definições que geram a despesa mensal e anual já estão postas. A alocação de recursos já está "feita de antemão" pela legislação e pelos fatores ou pessoas que determinam a sua aplicação, independentemente de qualquer avaliação do desempenho da universidade. Quem define a "alocação de recursos" é aquela autoridade exterior ao sistema de administração do ensino superior que, ao longo do ano (em ocasiões outras que a de programação orçamentária), autoriza novas admissões, cria cargos em comissão ampliando a estrutura das instituições, etc. Quem define a "alocação de recursos" são os que participam do processo político que gera

aumentos gerais e indiscriminados de salários e vantagens. Note-se, contudo, que estas condições não são peculiares às universidades, são do Serviço Público em geral e, portanto, decorrem da inserção indiferenciada das IFES nele.

Tem-se aqui, de fato, a sistemática anterior ao advento do orçamento por programas (no Brasil, por volta de 1967). O objetivo do financiamento pelo Governo é "manter" a instituição pública. Uma vez criada ou federalizada a universidade, cabe ao Governo alocar recursos para mantê-la, e isso é tudo. Alocar recursos para o ensino e a pesquisa é manter a universidade. Se faltar dinheiro para sua manutenção a universidade protesta, pressiona, por fim alguma coisa chega, e ela continua. Supõe-se que ela cumprirá as finalidades para as quais existe, e que, seguindo seus estatutos, regimentos e demais normas, tenha um bom desempenho... Esta pode parecer uma lógica simplória, mas é exatamente isto que está subjacente à pratica.

A ela se oporia uma concepção que vincula a alocação de recursos ao planejamento e à avaliação de resultados, o que se faz através da técnica de programação orçamentária, que supõe uma política, que define critérios para discriminação entre instituições e programas, padrões para avaliar desempenho anterior e resultados esperados, inclusive metas em que estes se mostram objetivamente. Só então é possível decidir pela alocação de recursos.

É claro que legal e formalmente se elabora um orçamento-programa anual do Ministério da Educação que consolida um orçamento-programa das IFES. Na prática, porém, os recursos para Pessoal correm à parte, dentro do processo. Seu limite total para a preparação da Proposta Orçamentária do ano seguinte é definido pela SOF/SEPLAN separadamente do resto (OCC), consagrando de maneira pragmática o caráter inalterável da despesa com pessoal e, como se disse acima, inviabilizando uma alocação de recursos por programas. As unidades orçamentárias preenchem os formulários próprios usando simplesmente a despesa do momento com pessoal, dividindo-a em programas (graduação, pós-graduação, etc.) com base em algum critério histórico ou estimativo, ali também anotando

as "metas e resultados" que são apenas as estatísticas correntes de números de cursos e alunos e geralmente pura transcrição de idêntico formulário do ano anterior. Com tal formalismo, o ritual orçamentário fica muito distante daquilo que uma real programação exigiria.

Assim, 90% dos recursos do Tesouro para as IFES só poderão ser alocados com alguma relação direta ao seu desempenho caso se enfrente decididamente a questão da condição jurídica e administrativa da universidade pública no Brasil. Isso corrobora parte do "enunciado" com que se expressou, no item 1.4 acima, a "posição final" do autor sobre o tema.

2.2. Aspectos da experiência do MEC, período 1970-1989[1]

2.2.1. Uma apreciação geral.

Deixando de lado aspectos especiais ou fatos limitados no tempo ou no número de instituições envolvidas, a grande experiência do MEC no financiamento das IFES é a de que *a despesa sempre correu adiante da alocação de recursos, tocada pela palavra de ordem da expansão rápida do sistema de ensino superior.* Esta característica se somou à tendência histórica do financiamento das organizações públicas brasileiras, já mencionada acima, de limitar-se o poder público a "manter," atendendo às "necessidades" manifestadas pela universidade.

O movimento expansionista de vagas nas universidades federais entre 1967 e 1974 integrou-se inteiramente à Reforma Universitária de 1968, em que pesem os critérios restritivos de alguns documentos da Comissão da Reforma e os pronunciamentos acauteladores de alguns de seus membros. Criar novos cursos de graduação e, sobretudo a partir de 1974 (I PNPG), também de pós-graduação, aumentar o número de vagas, implantar

---

[1] Na preparação do texto a seguir foram usadas, além da experiência própria do autor, entrevistas específicas com as seguintes pessoas que ocuparam e/ou ocupam cargos na estrutura da SESU ou CAPES: Edson Machado de Souza, Cláudio Cordeiro Neiva, Núbia David Macedo, Herbert Guarini Calhau, Edgar Wallace P. Lobo, José Ubirajara Alves, Antônio Aroldo Lins Soares. Contudo, a responsabilidade por todos os fatos citados é exclusivamente do autor.

ou ampliar campi universitários com recursos especiais de empréstimos externos e internos, expandir a estrutura administrativa e modernizar seus processos para atender a todas estas mudanças, isso tudo sem dúvida estimulava reitores com espírito empreendedor, pioneiro, ou com naturais apetites políticos. Inclusive ideais de democratização legitimavam a abertura rápida dos "muros" da universidade, o que tão bem os novos procedimentos do vestibular representavam. O Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB) tornou-se crescentemente um fulcro deste élan e um organismo de articulação e reforço político dos reitores das IFES em suas constantes pressões sobre os órgãos do MEC por mais recursos financeiros.

A característica a destacar, no entanto, é o fato de que o processo decisório era comandado pela demanda, como se, respaldada no euforismo nacional do desenvolvimento rápido, a idéia da expansão da universidade não coubesse no ritmo e limitações circunstanciais

dos controles burocráticos e justificasse um comportamento gerencial mais ousado que se antecipava a decisões de escalões superiores ou procurava uma forma de "contornar a letra da lei para preservar-lhe o espírito"... Assim, os fatos geradores de despesa eram desencadeados pelas universidades ao seu próprio ritmo, não coincidindo com os momentos anuais de programação orçamentária os quais geralmente apenas "registravam os valores necessários" ou tinham que arcar com o ônus do corte de atividades e iniciativas. É claro, não se pode escamotear a presença, em muitos destes fatos, de vícios administrativos (antigos e novos) na cultura das organizações públicas. Seguem-se exemplos do que aqui se qualifica como a "despesa chegando à frente da alocação de recursos."

2.2.2. A geração da despesa com pessoal

2.2.2.1. Formas "não programáveis" de admissão de pessoal.

Problema tradicional no Serviço Público, a maneira de prover necessidades temporárias de pessoal marcou a administração das IFES nas últimas duas décadas. O planejamento do pessoal necessário, com antecedência que permitisse autorização, orçamentação, preparação e realização do processo seletivo, são práticas difíceis na tradição e no nível de desenvolvimento administrativo das organizações universitárias. Mais fácil foi que realmente prevalecesse a "solução" rápida, individualizada, com espaço para clientelismos e injunções pessoais na escolha do candidato, principalmente quando se multiplicam as autoridades nesta espécie de "arquipélago organizacional" que é uma universidade, formada de unidades autônomas preexistentes.

O ritmo de criação de novas turmas no ensino e a necessidade de substituir professores que se afastavam para pós-graduação trouxeram a figura do professor "horista" ou

"colaborador".Em 1980, por exemplo, em decorrência do Decreto 85.487 e de movimento de paralisação das universidades, foram "absorvidos" nos quadros regulares dezenas de milhares de professores realmente já admitidos naquelas situações há anos.

Por outro lado, as normas federais de organização da lotação (quadros da força-de-trabalho necessária) de pessoal técnico e administrativo, em decorrência da Lei 5.645/70, foram apenas um episódio entre 1971 e 1974; prevaleceu a relação fácil entre necessidades de pessoal -- inclusive em decorrência da inoperância dos funcionários já disponíveis -- e meios informais de provê-las. Milhares de pessoas foram admitidas com base no Artigo 111 do Decreto Lei 200/67 para prestarem serviços vistos ou apresentados como de caráter eventual (não pagos com verba de Pessoal) e, cedo "imprescindíveis," nunca mais deixaram a universidade, tendo, anos depois, sua situação regularizada em tabelas oficiais. Depois que os órgãos de controle do então INPS foram tornando inviável esta prática lesiva à legislação trabalhista e previdenciária, generalizou-se a contratação de firmas de prestação de serviços de limpeza, vigilância e assemelhados (Art.3º, parágrafo único, da Lei 5.645/70, que regulamentava o Art.10, par.7º do Decreto Lei 200/67), ampliando-se porém indefinidamente as categorias ocupacionais do pessoal. Quando, ainda, foram denunciados os abusos deste dispositivo, uma outra forma de leasing veio a ser utilizada: os "convênios" de cooperação com outros órgãos públicos que, tal como as firmas de serviços, faziam apenas a contratação formal e aos quais se transferiam recursos para o pagamento do pessoal a título de "auxílio."

Contudo, o procedimento que mais deixou pessoal temporário nos quadros definitivos das IFES, dada a "regularização" depois de algum tempo, foram os convênios de setores específicos da universidade com agências, governamentais ou não, de fomento à pesquisa, à pós-graduação e projetos especiais, principalmente, aqueles para construção ou melhoramento de instalações nos campi. Até meados dos anos oitenta milhares de pessoas passaram destas situações temporárias para outras funções definitivas na universidade, confirmando o aforismo

popular sobre pessoal no Serviço Público: "a questão é entrar; uma vez dentro, nunca mais fora"...

2.2.2.2. A concessão de regimes especiais de trabalho.

Os regimes de trabalho docente em 40 horas semanais, com ou sem compromisso de dedicação exclusiva à universidade, foram instituídos ainda em 1969, e implantados progressivamente a partir de então, sendo a concessão feita apenas mediante projeto de trabalho do professor, avaliado, concedido e acompanhado a nível individual por comissão especial na universidade (COPERTIDE) a qual celebrava um convênio de transferência de recursos com uma comissão congênere a nível nacional junto ao MEC (COMCRETIDE). A COMCRETIDE também procedia a avaliação antes da concessão de recursos à universidade. O sistema funcionou por cinco anos e constitui uma das experiências válidas que teve o MEC em matéria de alocação de recursos mediante avaliação de desempenho.

Sua incompatibilidade com a grande sistemática de administração e pagamento de pessoal no Serviço Público, logo se manifestou. Pretendia o esquema ser uma gratificação admissível, não incorporada ao salário, e, instituída quase à margem do sistema, não previa recursos para pagamento de contribuições sociais (INPS, FGTS), o que aliás ocorre ainda hoje com as complementações salariais pagas pelo CNPq sob o título de "bolsa de pesquisa." A implantação do Plano de Classificação de Cargos - Grupo Magistério, a partir de 1974, trouxe a instituição das gratificações como um dos vários assim chamados "incentivos" ordinários da carreira do magistério, extinguiu COMCRETIDE e COPERTIDEs, deixando o processo de concessão da gratificação por regime de 40 horas ou Dedicação Exclusiva a cargo da própria universidade. Cessaram os controles orçamentários especiais do MEC sobre os recursos julgados necessários pela universidade, os quais passaram a ser obtidos pelas IFES através do mesmos processos pelos quais se conseguiam os recursos ordinários para pessoal (adiante mencionados). A proporção de professores em regimes especiais de trabalho, que, em 1975, era de 29% pulou para 78% em 1988, enquanto a carga horária total de aulas cresceu menos

de 20% e há uma convicção geral de que a produção científica (não medida em 1975) não dobrou desde então.

A tendência ao crescimento autônomo da despesa com pessoal, descrito acima, e, mais à frente, no que se refere ao caso das fundações universitárias, mostrou-se com o passar dos anos: a proporção deste tipo de despesa do MEC em relação à correspondente despesa da União passou de 10,4% em 1970 para 22,2% em 1980. O número de funcionários (onde as universidades têm mais de dois terços) saltou de 23.481 em 1960 para 142.000 em 1981, e, em seguida, para 166.325 em 1985. Ainda, a despesa com pessoal a preços constantes triplicou de 1970 a 1984, mesmo considerando-se o fato de que houve, no período, uma queda de pelo menos um terço no valor real dos níveis salariais[2].

2.2.2.3. Como se obtinham os recursos para Pessoal.

É natural que, à leitura das seções acima, se pergunte como, afinal, podiam as universidades obter do Governo os recursos para Pessoal, se elas geravam fatores de despesa à revelia dos órgãos de controle e sem que fosse política do MEC a pura e simples concessão de recursos sem critérios justificáveis de crescimento.

O sistema federal de orçamentação da despesa com Pessoal tinha um defeito fundamental: ele se baseava nas informações dos próprios órgãos para controlá-los. Supunha que a despesa realizada o tivesse sido legalmente, acompanhando rigorosamente o custo dos quadros aprovados, e que sua declaração fosse fidedigna. Já desde o início da década de sessenta que se consolidara a prática de as universidades calcularem "com alguma margem de folga" devido à complexidade de seus regimes de pessoal (três sistemas legais de pessoal

simultaneamente) o montante necessário para os pagamentos. O que sobrava ao final do ano era recolhido ao "fundo patrimonial" da universidade. Apercebendo-se, pelos balanços, da necessidade de aperfeiçoamento dos controles, mas sem mudar o próprio sistema, o Ministério do Planejamento instituiu o preenchimento trimestral (depois mensal) de informações detalhadas sobre os pagamentos ou compromissos com Pessoal, devendo as variações de um mês para o seguinte ser justificadas. O formulário usado era o "Acompanhamento da Despesa com Pessoal" (ADP, depois ADMP).

As universidades "inflavam" o ADMP para gerar previsões orçamentárias maiores por parte do MEC e do MINIPLAN, receberem maiores dotações e assim poderem tanto atender a novos compromissos com pessoal, de sua iniciativa, quanto "amealhar alguns saldos" ao final do exercício, os quais eram então reprogramados como receita própria da universidade e por ela livremente dispostos no exercício seguinte. Não era difícil criar "motivos" do acréscimo de "despesa" no ADMP que deveria ser justificado: usava-se sempre a margem de variação a maior permitida, alegava-se aumento de qüinqüênios e outros crescimentos da folha ditos "vegetativos," pagamento de vantagens que antes estavam pendentes ou em processo de decisão, ou simples erros para menor na folha anterior; difícil, ou quase impossível, era para o órgão central de controle orçamentário (SOF/SEPLAN) verificar todas estas informações em centenas de casos.

A prática se generalizou, era objeto de comentário aberto nos corredores do Ministério em época de orçamento, e do conhecimento dos funcionários do DAU (depois SESU) e da Secretaria Geral. Durante a década de setenta os saldos de despesa com pessoal, parte dos recursos obtidos desta maneira, estiveram em torno de 20% da dotação de Pessoal. Isto significava quase duplicar as dotações para outras despesas correntes e de capital (OCC) do Tesouro. Ao final de 1980 um decreto preparado na SOF/SEPLAN determinou que eventuais saldos de Pessoal fossem recolhidos ao Tesouro. A manipulação do ADMP então foi

---

[2] Dados extraídos de: Mattos, Pedro Lincoln. "The Politics of Education Funding in Brazil, 1964-1984". Tese de Doutorado. The London School of Economics and Political Science, 1988, item 6.2, passim.

desestimulada mas continuou a ser útil para atender a despesas com pessoal de "iniciativa" da universidade durante o próprio exercício orçamentário, promovendo créditos suplementares.

2.2.3. O ativismo burocrático à caça de recursos para OCC.

Sendo a administração de pessoal uma espécie de dado de legislação geral, onde as universidades nada podiam criar e instituir, ou no máximo uma área em que se usavam meios não institucionais caso se desejasse agir por iniciativa própria, as Reitorias procuravam realizar atividades novas e um perfil próprio para suas administrações através de projetos especiais de expansão e melhoramento custeados com recursos de OCC. Por outro lado, desde o final dos anos setenta, a SOF/SEPLAN submeteu as dotações para OCC a uma lenta e constante pressão, à medida que as dotações para Pessoal se elevavam, como que mantendo sob controle a despesa pelo seu total. Estas e outras razões -- que não excluem tanto o impacto crescente da inflação sobre os orçamentos de custeio quanto a pura e simples falta de controle interno dos gastos -- fizeram dos recursos para OCC o alvo maior do cerco constante aos órgãos ministeriais de alocação de recursos, e da competição das IFES por maiores fatias do disponível no MEC. Desenvolveu-se entre reitores, pró-reitores e funcionários da universidade uma forma de ativismo burocrático junto ao MEC para obtenção de recursos adicionais de OCC, sobretudo *precipitando decisões e criando fatos consumados*[3].

Antes que houvesse sido assinado o Acordo para operação de crédito ou sequer definida dotação orçamentária do Tesouro, reitores iniciavam propositalmente a realização de obras planejadas pelos seus Escritórios Técnicos, usando recursos próprios da universidade. Cedo paralisada, e já com clientela definida, a obra era um forte argumento para a decisão dos

recursos que não podiam fazer-se esperar. Freqüentemente, as dotações eram comprometidas nos primeiros meses do ano com "empenhos-estimativos" para os contratos de serviços básicos (água, energia elétrica, telefones, limpeza, vigilância, etc.), pouco sobrando para o custeio de atividades-fim, que, é claro, não podiam ser sustadas, projetando-se um déficit para os meses finais do ano. Outras vezes, na época de previsão orçamentária, as estimativas de despesa para os chamados "programas (politicamente) sensíveis" (restaurante de alunos, hospital universitário, etc.) eram propositalmente subestimados, carreando-se o disponível para outras atividades, na certeza de que, ocorrendo o déficit durante o ano, o Ministério arranjaria uma forma de suplementar aqueles programas... As universidades mais experientes, ou os chamados reitores de maior "agressividade gerencial," praticavam perfeitamente a receita: gastar rápido a dotação, iniciar novas atividades, e deixar ao MEC preocupar-se com o problema da suplementação. Tudo se passava como se o reitor fosse encarregado de gastar e o MEC de pagar...

Aliás, a competição entre os reitores sempre se deu mais em termos de quem tinha maior habilidade em conseguir crescentes fatias do bolo, promovendo a obtenção simultânea de recursos nas várias agências ou órgãos do MEC (que não se coordenavam sobre o assunto) do que mostrar qualidade do trabalho de sua universidade cuja avaliação lhe garantisse os recursos desejados. Por outro lado, o custeio da universidade era apresentado como em permanente crise, face ao ritmo de expansão a que fora ela estimulada.

2.2.3. O caso das fundações universitárias.

---

[3] Castro, Cláudio C., Barros, Hélio e Amaral, Teresa C. "The Funding of Brazilian Universities: Formalism, Politics and Bureaucratic Activism." Trabalho Apresentado no XII congresso Mundial da Sociedade Internacional de Ciência Política, Rio, Brasil, pp. 11-12.

A instituição e financiamento de 17 fundações universitárias pelo Governo Federal -- quase metade das universidades e 1/3 do total de IFES -- a partir de meados da década de 1960, sendo a Universidade de Brasília (1962) uma situação à parte, é um caso exemplar de como uma demanda autônoma precipitou e determinou a alocação de recursos, inviabilizando decisões baseadas em avaliação de desempenho.

A idéia da criação de fundações foi uma resposta da Reforma Administrativa de 1967 à decepção com a figura das autarquias, eivadas de vícios incorrigíveis do velho Serviço Público, como instrumentos organizacionais para uma Administração Pública racional e eficiente. A fundação seria uma instituição nova, desenvolvida sem a antiga cultura, dotada de flexibilidade administrativa para executar atividades típicas de governo (Art.4º, par.2º do Decreto-lei 200/67, alterado pelo Art.8º do Decreto-lei 900/69). Em 1969 o instituto foi posto ainda mais distante dos controles burocráticos ordinários. Fora do âmbito formal da Administração Pública, declarada de direito privado, com exigência de 1/3 de participação privada (o que, de fato, nunca se concretizou), a fundação poderia ter tabela salariais próprias, admitir, demitir e promover pessoal conforme normas próprias.

Em plena política de expansão rápida do sistema, o ensino superior federal entrou inteiramente no novo esquema, não se recorrendo mais ao instituto da autarquia. Entre 1967 e 1973 doze fundações universitárias foram criadas, representando um investimento inicial que acresceu em 20% a despesa federal com as IFES. As fundações universitárias, pequenas instituições, a maior parte não atingindo 3.000 alunos, foram instaladas em capitais de pequeno porte onde ainda não havia universidade federal e em cidades do interior, especialmente de Minas Gerais e Rio Grande do Sul. A idéia era oferecer boas condições de trabalho que atraíssem professores mais qualificados de centros maiores, muitos deles sendo inclusive contratados diretamente nas classes mais altas da carreira do magistério. Como as fundações não haviam sido incluídas no Acordo MEC-BID I, recursos do Tesouro para construção ou equipamento de campi universitários não faltaram. Assessoramento especializado foi

contratado ou conveniado para a estruturação das atividades de ensino e administração. Os fatos ligados a transferências excepcionais de recursos federais para as fundações a partir de 1976 serão mencionados logo adiante em destaque por constituírem a etapa seguinte à fase de implantação e o ponto crucial da questão.

Hoje é possível entender melhor que a instituição das fundações foi uma decisão política de alocação de recursos, provavelmente sem uma avaliação adequada do contexto político e institucional em que se dava e em que iria evoluir o investimento. Claras, embora parcimoniosas, as avaliações de resultados gerais custo-atividades acadêmicas das fundações universitárias feitas na primeira metade dos anos oitenta pela SESU/MEC não são positivas[4].

Ocorrendo a partir de instituições estaduais, municipais e particulares de ensino superior preexistentes, a criação maciça de fundações universitárias nada mais foi que uma nova onda de federalizações, tal como ocorrera com as grandes autarquias universitárias em meados da década de 40, nos primeiros anos e no final da de 50, prolongando-se na primeira metade dos anos sessenta. Como as demais, ela representava, antes de tudo, a procura de status e do seguro abrigo financeiro federal. A aspiração à condição de funcionário público federal foi certamente anterior ao estabelecimento dos processos administrativos próprios de fundação nos núcleos de professores e auxiliares que compunham as unidades preexistentes. O habitus do professor/funcionário federal foi dado cultural importantíssimo na formação das novas organizações cujos membros agora adquiriam uma desejada condição que os identificava com o pessoal das antigas universidades. O comportamento administrativo formou-se a partir daí.

Por outro lado, a condição de dependência completa de recursos do Tesouro para sua manutenção -- a despeito do que preceituava o Decreto-lei 900/69 sobre a presença de recursos não governamentais nas fundações -- ajustou rapidamente as fundações universitárias aos padrões vigentes nas instâncias mantenedoras. Com uma diferença agravante, no entanto:

a cultura administrativa do Serviço Público passou a elas, sem que tivessem sido igualmente incorporados os controles federais... Especialmente no caso de Pessoal, nas fundações, mais do que nas autarquias, a alocação de recursos foi a reboque dos fatores de custo. É o que resumem os parágrafos abaixo.

Quando foi implantado, entre 1974 e 1976, o novo Plano de Classificação de Cargos do Governo Federal (Lei 5.645/70) para a Administração Direta e Autarquias, com substanciais aumentos de salário, procurou-se regular alguma coisa para as fundações universitárias. A Lei 6.192/74 dispunha que, com recursos do Tesouro, elas não poderiam pagar mais que as autarquias, e, com recursos próprios, poderiam pagar tabelas aprovadas pelo Ministro de Estado da Educação e Cultura. Até 1983 apenas três entre as quinze fundações universitárias tiveram em algum tempo suas tabelas aprovadas pelo Ministro. Até 1981, quando o Ministro Ludwig baixou portaria sobre o assunto, apenas uma fundação tinha um plano de classificação e remuneração de cargos (que inclui regras para acesso aos cargos e progressão na carreira); limitavam-se as fundações universitárias à fixação de tabelas salariais e gratificações especiais ao seu pessoal; mas o faziam por conta própria, com uma simples reunião de seu colegiado superior, executando em seguida a despesa e incluindo-a nas previsões orçamentárias para que lhes fossem providos os recursos, sem maiores formalidades. Assim como as autarquias após 1975, a critério próprio elas atribuíam os regimes de 40 horas e Dedicação exclusiva aos seus professores. De qualquer forma, concedido o crédito orçamentário, dava-se como cohonestada a situação.

Em fins de 1979, quando, despertando para a necessidade de medidas que pusessem sob controle a despesa pública, o Governo excetuou no novo projeto de lei salarial (Lei 6.708/79), que determinava reajustes semestrais e com recuperação parcial "em cascata" pelo índice de variação de preços, todas as entidades da administração federal mantidas com recursos do Tesouro que teriam reajustes apenas anuais, as fundações foram deixadas dentro

---

[4] SESU/MEC. *Tendências das IES na Década de 80*. Brasília, 1985, pp. 5-11.

da norma geral graças a modificação de última hora feita na Casa Civil da Presidência (alegadamente por um professor de fundação universitária que fazia a revisão final dos textos), contra a política definida pela SEPLAN/PR. Com aumentos semestrais as fundações universitárias se distanciaram mais ainda das autarquias, inclusive pelo fato de que diversas delas se recusaram a aplicar o reajuste parcial "em cascata" que iria distorcer a estrutura salarial da carreira; outras que observaram o dispositivo legal, providenciaram por seus órgãos internos reajustamentos periódicos das tabelas salariais, recuperando a perda.

Outro dispositivo da lei com relação às estatais era a obrigatoriedade de aprovação das tabelas salariais de estatais e especialmente da remuneração de dirigentes por um órgão do Governo, o Conselho Nacional de Política Salarial (CNPS). As fundações universitárias se recusaram a ir ao CNPS ou retardavam os processos.

O **gap** salarial entre fundações e autarquias universitárias aumentou assustadoramente entre 1977 e 1986. As três universidades brasileiras que melhor pagavam a seus professores eram as do Acre, de Sergipe e do Maranhão. . . Em 1984, mesmo após a reestruturação da carreira do magistério nas autarquias em dezembro de 1980 e de várias conquistas salariais dos docentes autárquicos através de longas e traumatizantes paralizações das universidades, os salários de professores nas fundações estavam cerca de 1/3 acima dos de autarquias, e a distância ainda era maior no caso de outros funcionários. Independentemente do fato de o número de pesquisas publicadas por universidades autárquicas ser mais de 1/3 superior ao de fundacionais, a relação orçamento de Pessoal/horas-aula nas autarquias era, em 1981, de Cr$ 325 mil e nas fundações de Cr$ 495 mil[5].

[5] Mattos, P. L., Op. cit., Tabela 25. outras informações desta seção se encontram no item 6.3, passim.

2.2.4. A posição dos órgãos responsáveis pela alocação de recursos às IFES: DAU (depois SESU) e SG no MEC, e SEPLAN/PR.

A leitura das três últimas seções desperta naturalmente a interrogação a respeito da postura dos órgãos formalmente responsáveis pela alocação de recursos às universidades federais.

A responsabilidade pela alocação de recursos às IFES sempre esteve de alguma forma dividida entre órgãos do MEC (Departamento de Assuntos Universitários, DAU, depois Secretaria de Educação Superior, SESU, e Secretaria Geral, esta na qualidade de órgão de planejamento e orçamento do MEC) e os órgãos centrais de planejamento e orçamento do Ministério do Planejamento (depois SEPLAN), principalmente, desde meados da década de setenta, à Secretaria de Programação e Orçamento, SOF. Exceto em curtos períodos (1971-73, e 1981-84, quando foram secretários gerais os coronéis Pamplona e Pasquali) e certos aspectos do processo, o DAU (SESU) foi o principal condutor do processo a nível de MEC, dispondo de unidades especializadas em planejamento e acompanhamento das universidades.

A grande posição do DAU (SESU) foi a de fomentar a expansão financeira das IFES e defendê-las em instâncias superiores de decisão, mas, exceto em breves períodos em que circunstâncias lhe aumentavam o poder de barganha, não detinha o controle do processo, diluindo-se suas políticas entre as pressões de dezenas de IFES individualmente tratadas e uma enorme complexidade de situações. Havia uma forte relação de clientela. O DAU (SESU) esteve basicamente imbuído da difusa intenção governamental de expandir o sistema, dentro da idéia-força da "educação para o desenvolvimento." Poucas vezes teve ou transmitiu às universidades preocupações com o controle, função deixada aos órgãos do sistema de orçamento (SG/MEC e SOF/SEPLAN); sempre esteve do lado das universidades com a

prioridade de obter mais recursos e reforçar o sistema face a outras áreas de clientela do Ministério.

Excetuados os programas em que o MEC contou com o assessoramento de "comissões de especialistas" e poucos outros casos, trabalhava-se no exame detalhado das "necessidades a atender" (assim era posta a questão) com a hipótese de respeito ao critério da universidade postulante; ficavam muitas vezes ao segundo ou terceiro escalões decisões cruciais, como a de se omitir quando não de aprovar as diversas "estratégias e táticas" -- inclusive o caso exemplar dos ADMP's, acima citado -- usadas pelas IFES para majorar seus orçamentos. Nisto não foi muitas vezes diferente o comportamento dos funcionários da SG que revisavam os orçamentos das IFES encaminhados pelo DAU (SESU) e que durante a maior parte do período 1970-89 foram responsáveis pelo controle da despesa com pessoal.

Foi nestes escalões, com maior ou menor conhecimento dos titulares dos órgãos que se viabilizou o tratamento dado às "situações especiais" das fundações universitárias, acima descrito. E, é natural, laços institucionais e pessoais se desenvolveram durante todo este tempo entre os funcionários do DA (SESU) ou da SG e os das universidades, de onde, em sua maior parte, foram eles recrutados, em muitos casos mantido o ônus financeiro do salário com a universidade cedente. Algumas despesas daqueles órgãos do MEC, como realização de simpósios, serviços técnicos e viagens eram diretamente custeadas por algumas universidades, especialmente fundações, as quais, ao final dos anos setenta, alugavam residências no Lago Sul, em Brasília, para dirigentes de órgãos da SESU.

Crescentemente, ao longo do período, foi passando à SOF/SEPLAN o controle final de limites de gasto. Apesar de ter este órgão criado já em 1980 uma sub-unidade com uma equipe de técnicos exclusivamente para desenvolver e usar informações de controle sobre as despesas do MEC estava muito longe, no entanto, de vencer a guerra de informações com as universidades, cujas atividades especializadas ou específicas eram às vezes o limite da discussão nas querelas por recursos orçamentários. E não estavam alguns funcionários da

SOF/SEPLAN imunes à sedução de fundações universitárias cheias de facilidades para "resolver" situações pessoais (ou de familiares) deles. Eram notórias as visitas de alguns reitores destas à SOF/SEPLAN em época de definições orçamentárias. Avaliando à distância as posições relativas de IFES, MEC e SEPLAN, poder-se-ia argüir que, posta a realidade maior da expansão do sistema, o MEC teria abdicado de uma função decisória que a SEPLAN, por sua vez, não estava em condições de exercer. Propunha-se o MEC a função ministerial de formulação de políticas de ensino superior, mas não usava a alocação de recursos financeiros como instrumento desta política e de controle do sistema. Para as IFES, suas necessidades é que não cabiam nos limites da burocracia!

Dever-se-ia acrescentar, contudo que, na maior parte do período em estudo, não teve o MEC uma posição política compatível com a avaliação de desempenho voltada para alocação de recursos, pois para avaliar conseqüentemente resultados é preciso estar essencialmente em posição de poder.

2.2.6. O impacto da inflação.

O processo inflacionário gerou difíceis condições de programação e acompanhamento e, por aí, também inviabilizou um processo de alocação de recursos baseado na avaliação de desempenho. Os parágrafos abaixo o explicam.

Segundo os procedimentos regulamentares, a ocasião por excelência da alocação de recursos às IFES, como às demais unidades orçamentárias diretamente atendidas pelo Tesouro, é o orçamento anual feito ao nível de "proposta orçamentária" do MEC (com suas entidades supervisionadas, quase uma centena entre as quais 51 IFES, e órgãos de supervisão e apoio) ao órgão central de programação e orçamento, a SOF/SEPLAN. Este a define, ajusta e

consolida, remetendo-a à Presidência da República que a envia ao Congresso como anteprojeto de lei orçamentária. Os trabalhos da Proposta Orçamentária ocorrem entre maio e agosto para o ano seguinte, e, no que se refere a OCC -- os recursos para Pessoal são previamente definidos, conforme explicado na seção 2.1.1, acima -- partem de um "teto" ou limite de gasto definido pela SOF/SEPLAN para o MEC e rateado sucessivamente entre áreas pela Secretaria Geral do Ministério, e, entre as IFES pela SESU.

Ora, com vistas a não estimular expectativas inflacionárias e, geralmente também para gerar no ano seguinte superávits que seriam transferidos às autoridades financeiras para aliviar o serviço da dívida interna, a SOF/SEPLAN comprimia a estimativa inicial da receita (feita entre março e abril) que iria definir os limites de despesa e, portanto, comandar todo o processo de proposta orçamentária para o exercício seguinte.

Comparados com a marcha da despesa do exercício em curso, os "tetos" recebidos pelo MEC e, em seguida, pelas IFES se mostravam extremamente defasados, sendo suficientes apenas para metade ou dois terços do ano, caso a inflação se mantivesse nos níveis correntes. A aflitiva experiência de cada exercício confirmava, ano após ano, tal insuficiência, e, conseqüentemente, gerava um total descrédito na atividade de programação da Proposta Orçamentária, um desestímulo fatal às freqüentes iniciativas da Secretaria Geral ou da SESU para aperfeiçoarem o processo de planejamento e dar mais espaço a atividades de avaliação com vistas à alocação de recursos.

Orçamentos irrealistas tinham ainda outra contrapartida nefasta. A partir da metade do exercício, no mínimo, começavam as pressões de cada IFES (isoladamente), em conjunto, via Conselho de Reitores, e, simultaneamente, usando os mais diversos canais técnicos e políticos, para obtenção de suplementações. Ora, as suplementações, decididas sob pressão, e por sua própria natureza de alocações parciais, não reuniam, também elas, condições mínimas para um trabalho sério e sistemático de avaliação de desempenho. E, quanto mais se ampliava a escala das defasagens e déficits, duas coisas ocorriam: primeiro, mais se deslocava do orçamento

anual para as suplementações o interesse dos reitores (já que nestas é que se tinham os números reais de despesa e receita necessária); segundo, mais se tumultuava o processo tornando menores as oportunidades de que as eventuais avaliações de desempenho das IFES pela SESU ou SG coincidissem com a alocação de recursos.

2.2.7. Os modelos de rateio de recursos de OCC entre as IFES.

O que se mostrou no item 2.1 sobre o perfil da alocação de recursos às IFES deixa clara, de entrada, a importância relativa que se há que dar ao enorme esforço de técnicos e professores ligados ao DAU (SESU) ao longo de vinte anos para aperfeiçoar modelos de algoritmos que, expressando variáveis quantitativas associadas ao patrimônio e atividades das universidades, servissem para alocar recursos ordinários do MEC para elas. Os recursos sobre que estes modelos podiam, de fato, ser aplicados representavam uma fração em torno de 5% daquilo que afinal era transferido pelo Governo às instituições, como já se explicou. Os esforços, no entanto, são meritórios e o nível técnico alcançado permanece para quaisquer eventuais aplicações, caso mude o status jurídico administrativo das IFES no contexto do sistema federal. Os parágrafos abaixo resumem os passos mais importantes[6].

Em meados dos anos setenta, foi desenvolvida e aplicada no DAU uma matriz de distribuição de recursos de OCC onde dez variáveis (entre as quais cargas horárias de atividades docentes, discentes e administrativas, e área construída) representavam as necessidades das IFES para manutenção básica e do ensino de graduação. Tentou-se em seguida introduzir a variável crescimento da universidade para fazer a ela corresponder um

[6] Excelente resumo da evolução dos diferentes modelos, bem como do contexto em que foram aplicados, em: Soares, Antônio Aroldo L. "Modelos de Alocação de Recursos". Palestra no II Encontro de Pró-Reitores de Administração e Planejamento. Rio, UFF, 17-19/3/1987.

acréscimo de recursos, considerando que há repercussões, em cadeia, do aumento do número de alunos, cursos, etc. sobre uma série de fatores de custo não facilmente identificáveis.

Um novo avanço foi dado entre 1980 e 1981, quando, se passou a ter uma segunda matriz reunindo variáveis que supostamente representariam qualidade (conceito obtido na avaliação de cursos de pós-graduação pela CAPES, atendimento da demanda de vagas, qualificação do corpo docente, relação entre carga horária contratada e carga horária de ensino, etc.). O modelo supunha, portanto, que se deveria alocar mais recursos a quem mais merecia e não apenas a quem mais "precisava." Esta segunda matriz tinha peso de 30% e a outra, relativa ao tamanho, 70%; mas estas ponderações iam sendo invertidas ano a ano para estimular a qualificação.

Em 1983 foram feitos novos estudos para aperfeiçoar o modelo, e, novamente em 1987, como decorrência do II Encontro Nacional de Pró-Reitores de Planejamento (Niterói, março). Após o encontro, uma comissão estudou um aperfeiçoamento ao modelo, introduzindo, além da chamada "matriz institucional" (vetor necessidades/tamanho) e da matriz financeira (vetor histórico), uma matriz chamada "de equilíbrio" (vetor qualidade), sofisticando relações que representavam o esforço de aperfeiçoamento acadêmico e administrativo. Esperada com grande interesse pelos reitores, a aplicação do modelo foi literalmente bloqueada por Portaria do

Ministro (12/6/89) que nomeava comissão de vinte membros, da mais ampla representatividade, para estudar o mesmo assunto a nível de MEC. A comissão não saiu do papel, e se permaneceu sem aplicação de modelo algum, repetindo-se em 1987, 88, e, com pequenos ajustes, também em 1989, a mesma distribuição de 1986.

Em que pesem os méritos no aperfeiçoamento de modelos, a alocação de recursos segundo um modelo único não é uma política viável no universo atual de IFES por causa da enorme diversidade de situações: instituições com e sem hospital universitário, com e sem áreas rurais de experimentação, IFES com um ou com vários Campi, universidades ao lado de escolas isoladas, centros tecnológicos com até mais de 50% de alunos de 2o grau, e até de uma empresa pública. É claro que uma homogeneização deste conjunto não é possível nem desejável.

Não foi possível maximizar a aplicação dos modelos em termos de continuidade e de credibilidade. Havia mudanças freqüentes na administração da SESU e dificuldade de se obterem informações fidedignas e honestas da parte das IFES, que conheciam a repercussão delas no modelo. A respeito da relação entre descontinuidade (problema de efeitos muito mais abrangentes) e alocação criteriosa de recursos, note-se a diferença entre os avanços obtidos pela CAPES em relação àqueles pela SESU. Entre 1974 e 1989 aquela teve apenas três Diretores-Gerais, enquanto a SESU teve nove Secretários!

É de reconhecer-se que têm sido bem limitados os resultados da aplicação de algoritmos de rateio de recursos entre as IFES, considerando-se os períodos descontínuos de seu uso, a parcela relativamente pequena de recursos rateados e o peso relativamente grande que sempre tiveram no modelo as variáveis históricas que reproduziam distorções de anos anteriores, além de incorporarem recursos obtidos por outros meios.

2.2.8. Outras experiências de avaliação de desempenho.

O DAU (SESU) acumulou outras experiências no processo de alocação de recursos, quando se intensificaram entre seus quadros e as IFES, durante a década de 70, as visitas e a cooperação técnica. Surgia como resultado um conhecimento mais específico das peculiaridades, circunstâncias, inclusive políticas, e problemas de cada instituição, enfim, uma visão mais unificada e real do desempenho de cada uma. Parece ser este, exatamente, o treinamento correto para se estar em condições de usar modelos que envolvam medidas de desempenho ou informações analíticas sobre resultados da atividade universitária com vistas à alocação de recursos.

Este foi um produto do trabalho desenvolvido pela Coordenadoria de Acompanhamento e Avaliação (CODEAC), entre 1974 e 1978, enquanto fazia a montagem pioneira de um sistema de informações a ser operado pelo CIMEC e subsidiava a análise de projetos prioritários. Este foi um produto dos Núcleos de Assistência Técnica (NAT's), entre 1975 e 1979, enquanto, sob o apoio e articulação do DAU/MEC, as universidades contribuíam umas com as outras em áreas técnico-administrativas de sua especialidade, elevando o nível de homogeneização do sistema. Este foi, enfim, um produto da presença amiudada de professores das IFES nas Comissões de Especialistas, organizadas em quatro Grupos Setoriais, que analisavam e discutiam projetos de expansão de cursos, pesquisas e normas para o sistema, subsidiando diretamente decisões do Ministério. O sistema iniciou em 1972, funcionou regularmente entre 1976 e 79, quando foi extinto; reapareceu entre 1985 e 1987, mas aí já em descrédito pela nomeação de seus membros a partir de critérios puramente políticos.

2.2.9. A alocação de recursos pela CAPES, CNPq e FINEP.

O perfil da alocação de recursos às IFES apresentado na seção 2.1 destaca as transferências de agências de fomento à pesquisa e pós-graduação, nomeadamente CAPES, CNPq e FINEP, as quais já desenvolveram alguma experiência sobre o tema por mais de duas décadas. Surpreende inclusive o fato de que sejam tão distantes os resultados destas experiências em relação aos que podem os órgãos do MEC apresentar.

A CAPES mantém dois tipos de programas diferentes: os de fomento à pós-graduação através de bolsas e os de apoio à infra-estrutura técnica e administrativa dos cursos de pós-graduação. No primeiro, a alocação de recursos é associada a avaliação de desempenho, seja, no caso do Programa Institucional de Capacitação de Pessoal Docente (PICD), voltada para o curso e, parcialmente, também para a instituição, seja, no caso de instituições não-federais, referente apenas ao curso. O PICD admite uma avaliação da universidade apenas no seu esforço para qualificação do corpo docente, o que é fácil e preciso para identificar.

Para a avaliação de cursos de pós-graduação a CAPES aperfeiçoou uma matriz de indicadores, hoje geralmente aceitos como suficientemente representativos dos resultados (de natureza essencialmente qualitativa e por isso só indiretamente identificáveis). São tomados como indicadores de qualidade a quantidade de publicações, especialmente aquelas com julgamento editorial, a qualificação do corpo docente, o número de pesquisas, de dissertações e de teses concluídas, de volumes disponíveis na biblioteca, e a existência de instrumental de pesquisa e outras facilidades para o trabalho. É importante o fato de que os dados são completados com visitas de consultores ao curso. A classificação ou conceito em cinco graus (A,B,C,D,E) expressa o resultado da avaliação e determina em boa parte (mas não

exclusivamente) a decisão sobre o número de bolsas postas à disposição do curso, tanto no caso de instituições federais (PICD) quanto no de outras.

Note-se que todos os cursos de pós-graduação do país são avaliados pelo sistema da CAPES. Embora seja a CAPES o órgão governamental responsável pela política de pós-graduação no país, o fornecimento dos dados, sem problemas, tem sido percebido como de interesse de cada instituição, o que constitui o ponto significativo quando se cogita na utilidade da experiência da CAPES para uma política de avaliação de desempenho das instituições de ensino superior (federais ou não) em outros programas. Também neste sentido de preencher o espaço de interesse da demanda com uma avaliação-padrão, é de mencionar-se a aceitação que vem tendo o trabalho de revistas de variedades (Veja, Playboy) que o fazem por conta própria e com muito menor disponibilidade de dados que teria um órgão de governo.

O conceito atribuído pela CAPES ao curso também constitui um dos três elementos componentes da matriz com base na qual são por esta feitas, duas vezes por ano, as transferências para apoio à infra-estrutura dos cursos de pós-graduação. As duas outras variáveis são o tamanho do curso e seu custo de operação em relação a outras áreas.

O CNPq manteve até agora praticamente imutável sua estratégia de apoio direto ao pesquisador individual, sem qualquer compromisso com a instituição, cujo desempenho não é considerado no processo decisório das bolsas e auxílios que concede. O *projeto* do pesquisador é mais importante, e o processo mais se concentra sobre ele do que utiliza os parcas informações de acompanhamento.

A Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) tem atendido prioritariamente à microunidade (departamento, núcleo, grupo de pesquisa, etc.) executora do *projeto* que avalia e ao qual aloca recursos, mantendo uma linha eqüidistante da instituição universidade e do indivíduo pesquisador. Sua experiência de avaliação de resultados, mais recente que a das

outras agências, contudo, não foi sistematizada, discutida e aproveitada. A década de setenta conheceu uma polêmica interna aos órgãos de Governo, envolvidos com universidades, e parte da comunidade científica sobre a estratégia de desenvolvimento mais eficaz: se o reforço à instituição (universidade), estrutura permanente, à qual de alguma maneira os projetos deveriam estar vinculados, ou ao próprio pesquisador, indivíduo, no qual finalmente reside a competência, e cujo dinamismo freqüentemente se perde nos conflitos com a burocracia pública.

De um lado, a CAPES, tentando uma fórmula mais próxima à primeira opção, esposada pelos órgãos centrais do MEC, criou o PICD, e, já em 1981, face à crise de recursos ordinários de OCC para as universidades, criou o programa de "apoio à infra-estrutura”.De outro, boa parte da comunidade científica formou a convicção de que a ciência e a pós-graduação no Brasil não teriam atingido seu estágio atual se tivessem permanecido atrelados às limitações das regras gerais do sistema federal.

A discussão está fora do escopo deste trabalho, sem dúvida, mas converge com um de seus postulados: o de que não se pode continuar esperando as chamadas "funções sensíveis" da qualidade na universidade, a avaliação sistemática de desempenho, a flexibilidade de operação, a responsabilidade e iniciativa no provimento de seus recursos, a autonomia universitária, enquanto se mantiver a universidade no sistema jurídico-administrativo dos órgãos unifuncionais da administração pública federal.

3. Conclusão

Resumem-se a seguir simples indicações sugeridas pela análise da experiência de alocação de recursos do MEC em relação às IFES, com a finalidade de subsidiar um desenvolvimento prático do tema.

a) A tal ponto o apelo político e institucional à expansão do sistema de ensino superior determinou as condições da administração, que, a uma revisão superficial, a década de 1970 surge como se não fosse ainda o momento de avaliar resultados do sistema universitário, mas de investir nele e implantá-lo... Na década de 1980, aparecendo as preocupações com a avaliação do sistema, não se conseguiu levá-las até à prática. A razão está na condições políticas e institucionais que não viabilizam uma alocação de recursos pautada pela avaliação da desempenho da universidade. Modificá-las e chegar a financiar com base em resultados, seria a tarefa para a próxima década.

b) Neste sentido, a ilimitada dependência financeira em relação ao Tesouro tende a ser um complicador do problema. Na certeza de receber dotações como decorrência da "obrigação governamental de mantê-la", uma universidade não compete com as demais na qualidade, mas nas manobras políticas e burocráticas que podem levá-la a uma fatia maior do bolo; é inevitável um interesse em gastar mais, ou mais rápido para credenciar-se a mais dotações. É preciso, portanto, alguma forma de distinguir entre um nível de manutenção básica, "garantido" pelo Governo com base em uma composição de critérios relativos à memória orçamentária regressivamente corrigida (ver, para uma etapa inicial, a sugestão da letra *e*, abaixo), à variação da receita total do exercício e à clientela atendida, e uma segunda e crescente parcela estritamente relacionada com a avaliação de desempenho em relação a algumas grandes metas de aperfeiçoamento acadêmico e administrativo, inclusive a obtenção de receita de fontes cuja decisão se baseie no produto universitário. Note-se que o critério de comparação de cada desempenho com seu anterior é mais importante do que o de comparação com o de outra instituição.

c) Seria preciso ter-se condições jurídico-administrativas que viabilizassem a completa realocação de recursos de uma área para outra (ver letra *f*, abaixo). Isto abriria espaço para um conceito novo e oportuno de "produtividade administrativa": a capacidade de liberar crescentes recursos de atividades-meio para atividades-fim. O que vai exigir criatividade e competência.

d) Onde não se tem condições de fazer real programação não se terá bases para fazer avaliação de desempenho. A inflação, sob este aspecto, e outros artificialismos da montagem do orçamento, são fatais.

e) A carga de distorções hoje acumulada na memória orçamentária vicia, de entrada, os modelos de rateio com base naquela memória. Talvez fosse possível "zerar" o processo de alocação de recursos e a memória orçamentária, recomeçando por um Plano Plurianual de metas acadêmicas e administrativas semestrais e anuais. O plano de cada IFES seria analisado, julgado e dotado orçamentariamente, em separado, dentro de uma política de prioridades para o ensino superior. Para a preparação do Plano seriam definidos modelos simples, limites flexíveis de expansão orçamentária, e exame "in loco" das condições de execução. A avaliação se faria em cima das metas, e, a depender dela, a alocação subseqüente.

f) É a questão da despesa com pessoal, a possibilidade de tê-la flexível e de abrir caminhos para medidas que introduzam uma nova cultura organizacional, que deve abrir o discussão sobre uma mudança do *status* jurídico-administrativo das IFES.

g) Tudo isto vem ao encontro de um debate maior e extremamente oportuno: os dispositivos sobre autonomia administrativa no Projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação, ora em discussão no Congresso[7]. Há aspectos preocupantes nos termos em que as pretendidas mudanças estão ali postas. As três questões básicas sobre o assunto e que lá não estão bem definidas, são:

1) Qual a personalidade jurídica da instituição (pública) de ensino superior? Ela está dentro ou fora do âmbito do Serviço Público, ou seja, qual sua posição em relação aos grandes sistemas legais que regem a Administração Pública autárquica ou fundacional (em decorrência de leis complementares específicas) e através dos quais o Governo exerce políticas básicas ligadas ao equilíbrio das finanças públicas?

2). Como entender as famosas "dotações globais" (que, nos termos do anteprojeto," permitam a sua livre aplicação e remanejamento entre diferentes rubricas de elementos ou categorias da despesa") face aos imperativos maiores de que o Orçamento examinado pelo Congresso mostre com transparência a destinação do dinheiro público, de modo a que se identifiquem responsabilidades pelo seu uso? Como conceber a "dotação global," face à necessidade de ter o Governo uma política para a educação superior, de modo que não lhe fosse indiferente que programas de pós-graduação, por exemplo, fossem cancelados em função de programas de assistência? E se a universidade, remanejando dotações, não eliminar, de fato, os correspondentes fatos geradores de encargos, ou, por qualquer outra razão, "estourar seu orçamento" e chegar a não poder saldar compromissos? Como será ela responsabilizada eficazmente, gozando de sua condição de instituição governamental?

3) Com sua autonomia (para criar novos cursos, definir políticas novas, "admitir" professores visitantes, "estabelecer seus quadros de pessoal," etc., etc.) pode a universidade gerar encargos para o Tesouro além dos já definidos em Orçamento? E se não, que controles serão assegurados? Ou, aceitos estes, como fica a autonomia?

Enfim, pensando nestas questões básicas ou ligadas ao texto, surgem outras derivadas: até que ponto não estaríamos nós querendo conciliar o irreconciliável, ou seja, a condição de instituição estatal, garantida em qualquer hipótese pelo Estado, e uma situação excepcional

---

[7] Câmara dos Deputados. Projeto de Lei no 1.258/88. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Substitutivo apresentado pelo Deputado Jorge Hage (PSDB).

dentro da burocracia do Estado que tem suas leis próprias, sua unidade e seu ritmo de evolução? O que legitimaria, ao nível de certos controles do bom uso dos recursos públicos, a situação de fato privilegiada da universidade? Por que não seria possível pensar-se em garantir o caráter "público" da universidade e a proteção financeira do Estado sem exigir que seja ela estatal, ente público nos termos do Direito, e, conseqüentemente, sujeito ao sistema como um todo?